

Nüssle, Werner

## Qualität für wen? Zur Angemessenheit des Kundenbegriffs in der Sozialen Arbeit

*Zeitschrift für Pädagogik 46 (2000) 6, S. 831-850*



Quellenangabe/ Reference:

Nüssle, Werner: Qualität für wen? Zur Angemessenheit des Kundenbegriffs in der Sozialen Arbeit -  
In: Zeitschrift für Pädagogik 46 (2000) 6, S. 831-850 - URN: urn:nbn:de:0111-opus-69267 - DOI:  
10.25656/01:6926

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-69267>

<https://doi.org/10.25656/01:6926>

in Kooperation mit / in cooperation with:

# BELTZ

<http://www.beltz.de>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.  
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.  
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Digitalisiert

Mitglied der:

  
Leibniz-Gemeinschaft

# Zeitschrift für Pädagogik

Jahrgang 46 – Heft 6 – November/Dezember 2000

## *Essay*

- 795 ROLAND REICHENBACH  
„Es gibt Dinge, über die man sich einigen kann, und wichtige Dinge.“  
Zur pädagogischen Bedeutung des Dissenses

## *Thema: Qualitätsdiskussion im Bildungsbereich*

- 809 EWALD TERHART  
Qualität und Qualitätssicherung im Schulsystem.  
Hintergründe – Konzepte – Probleme
- 831 WERNER NÜSSLE  
Qualität für wen? Zur Angemessenheit des Kundenbegriffs in  
der Sozialen Arbeit
- 851 JOCHEN WISSINGER  
Rolle und Aufgaben der Schulleitung bei der Qualitätssicherung  
und -entwicklung von Schulen

## *Diskussion*

- 867 ELIYAHU ROSENOW  
„Nietzsche als Erzieher“ kontra „Nietzsche in der Pädagogik?“  
Ein Vergleich der anglo-amerikanischen und der deutschen Nietzsche-  
Interpretationen am Vorabend des 21. Jahrhunderts
- 881 IRINA MCHITARJAN  
John Dewey und die pädagogische Entwicklung in Rußland vor 1930.  
Bericht über eine vergessene Rezeption
- 905 HEINZ-ELMAR TENORTH  
„Vom Menschen“ – Historische, pädagogische und andere  
Perspektiven einer „Anthropologie“ der Erziehung.  
Eine Sammelbesprechung neuerer Literatur

## *Besprechungen*

- 927 ROLAND REICHENBACH  
*Anton Hügli: Philosophie und Pädagogik*
- 931 HENNING RÖHR  
*Norbert Ricken: Subjektivität und Kontingenz.  
Markierungen im pädagogischen Diskurs*
- 934 WOLFGANG GRÄBER  
*Werner Kutschmann: Naturwissenschaft und Bildung.  
Der Streit der „Zwei Kulturen“*
- 937 PETER DUDEK  
*Wolfgang Schröer: Sozialpädagogik und die soziale Frage.  
Der Mensch im Zeitalter des Kapitalismus um 1900*
- 939 HANNS PETILLON  
*Georg Stöckli: Eltern, Kinder und das andere Geschlecht.  
Selbstwerdung in sozialen Beziehungen*
- 942 URS MOSER  
*Karl-Heinz Arnold: Fairneß bei Schulsystemvergleichen. Diagnostische  
Konsequenzen von Schulleistungsstudien für die unterrichtliche  
Leistungsbewertung und binnenschulische Evaluation*

## *Dokumentation*

- 945 Pädagogische Neuerscheinungen

## *Content*

### *Essay*

- 795 ROLAND REICHENBACH  
“There are things that are open to discussion and important things.”  
On the pedagogical significance of disagreement

### *Topic: The debate on quality in the educational sector*

- 809 EWALD TERHART  
Quality and Quality Maintenance within the School System:  
Background – Concepts – Problems
- 831 WERNER NÜSSLE  
Quality for Whom? On the adequacy of the concept of the customer  
in social work
- 851 JOCHEN WISSINGER  
Roles and Tasks of Principals in the Maintenance and Development  
of the Quality of Schools

### *Discussion*

- 867 ELIYAHU ROSENOW  
“Nietzsche as Educator” versus “Nietzsche in Pedagogics?”  
A comparison of Anglo-American and German readings of Nietzsche  
at the dawning of the 21st century
- 881 IRINA MCHITARJAN  
John Dewey and the Pedagogical Development in Russia before 1930.  
A report on a forgotten reception
- 905 HEINZ-ELMAR TENORTH  
“Of Man” – Historical, Pedagogical and other Perspectives of an “An-  
thropology” of Education.  
A comprehensive review of recent literature
- 927 BOOK REVIEWS
- 945 NEW BOOKS

# Zeitschrift für Pädagogik

## Beltz Verlag, Weinheim und Basel

*Anschriften der Redaktion:* Prof. Dr. Dietrich Benner (*geschäftsführend*), Humboldt-Universität zu Berlin, FB Erziehungswissenschaft, Institut für Allg. Pädagogik, Unter den Linden 6, 10099 Berlin (Tel.: 030/2093-4091), Telefax: 030/2093-4047. Prof. Dr. Andreas Krapp, Universität der BW München, Fakultät für Sozialwissenschaften, Institut für Erziehungswissenschaft und Päd. Psychologie, Werner-Heisenberg-Weg 39, 85577 Neubiberg. Prof. Dr. Jürgen Oelkers, Universität Zürich, Pädagogisches Institut, Gloriastr. 18a, CH-8006 Zürich. Prof. Dr. Ewald Terhart, Institut für Pädagogik, Ruhr-Universität Bochum, 44780 Bochum. Prof. Dr. Reinhard Fatke (*Besprechungen*), Universität Zürich, Pädagogisches Institut, Gloriastr. 18a, CH-8006 Zürich (Tel.: 0041-1/6342761/63). Redaktionsassistentz: PD Dr. Karl Franz Göstemeyer, Humboldt-Universität zu Berlin, Philosophische Fakultät IV, Institut für Allg. Pädagogik, Unter den Linden 6, 10099 Berlin (Tel.: 030/2093-4001).

Manuskripte werden auf Diskette und in einem dreifachen Ausdruck an die geschäftsführenden Herausgeber erbeten. Hinweise zur äußeren Form der Manuskripte finden sich auf den Seiten VII–VIII in Heft 1/2000 und können bei der Schriftleitung angefordert werden. Die „Zeitschrift für Pädagogik“ erscheint zweimonatlich (zusätzlich jährlich 1 bis 2 Beihefte) im Verlag Julius Beltz GmbH & Co. KG. Bibliographische Abkürzung: Z.f.Päd. Bezugsgebühren für das Jahresabonnement DM 144,- + Versandkosten. Inland DM 8,40, europ. Ausland DM 18,-, Preise für außereurop. Ausland und besondere Versendungsformen auf Anfrage. Ermäßigter Preis für Studenten DM 98,- + Versandkosten. Vorzugsangebot zum Kennenlernen DM 30,- (2 Hefte, portofrei). Preis des Einzelheftes DM 36,-, bei Bezug durch den Verlag zuzüglich Versandkosten. Zahlungen bitte erst nach Erhalt der Rechnung.

### *Ankündigungen*

*Prof. Dr. Fritz-Peter Hager Stiftung:* Der im Oktober 1997 verstorbene Ordinarius für Historisch-systematische Pädagogik am Pädagogischen Institut der Universität Zürich, Prof. Dr. Fritz-Peter Hager, hat testamentarisch verfügt, daß sein gesamter Nachlaß in eine gemeinnützige Stiftung übertragen werde. Die Zinsen aus dem Stiftungsvermögen sollen zur Finanzierung der Drucklegung von Publikationen aus den Gebieten der Geschichte und Systematik der Philosophie und der Pädagogik verwendet werden. Diese Stiftung ist im Juli 2000 mit Sitz in Zürich errichtet worden. Dem Stiftungszweck entsprechende Anträge auf Druckkostenzuschüsse können eingereicht werden beim Stiftungsratspräsidenten: Prof. Dr. Reinhard Fatke, Universität Zürich, Pädagogisches Institut, Gloriastrasse 18a, CH-8006 Zürich.

# Qualität für wen?

## *Zur Angemessenheit des Kundenbegriffs in der Sozialen Arbeit*

### *Zusammenfassung*

In der auch im sozialen Sektor verstärkt geführten Qualitätsmanagement-Debatte kommt dem Kundenbegriff und der Frage nach dem Dienstleistungsverständnis Sozialer Arbeit ein zentraler Stellenwert zu. Dabei wird – so die zentrale These des Aufsatzes – zu wenig wahrgenommen, wie prekär sich eine vorschnelle Übertragung des im profitorientierten Dienstleistungssektor üblichen Kundenverständnisses auf das Feld sozialer Dienste gestaltet. Die im Zuge der Qualitätsdebatte stattfindende unkritische Übertragung einer Managementrhetorik und dazugehöriger Konzepte droht den anders gearteten Charakter von Kunden-Anbieter-Strukturen in der Sozialarbeit zu verschleiern, indem das postulierte Dienstleistungsideal nicht hinreichend die systembedingten Widersprüche beachtet, die durch das doppelte Mandat und den doppelten Kundenbezug sozialer Dienste entstehen. Um der Komplexität des Kundenbegriffs besser Rechnung tragen zu können und in der konkreten Ausgestaltung sozialer Hilfen letztlich zu mehr Responsivität zu gelangen, wird vorgeschlagen, den Aspekten Partizipation, Komplementarität und Flexibilität als Qualitätskriterien sozialer Arbeit erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.

### *1. Einleitung: Eine alte Debatte unter veränderten Prämissen*

In Debatten zum Thema Qualitätsmanagement stellt der Begriff der „Kundenorientierung“ einen Schlüsselbegriff dar. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß auch da, wo Qualitätsfragen im Bereich der Sozialen Arbeit diskutiert werden, dieser Begriff einen zentralen Stellenwert einnimmt. Dabei ist die Diskussion zum Kundenbegriff eigentlich keine wirklich neuartige, sondern schließt an die Dienstleistungsdiskussion an, die von der zweiten Hälfte der siebziger Jahre bis hinein in die achtziger in der wissenschaftlichen Debatte zur Sozialarbeit geführt wurde (vgl. BADURA/GROSS 1976; GROSS/BADURA 1977; GARTNER/RIESSMAN 1978; ILLICH 1979; GROSS 1983). Viele Thesen und Argumente von damals tauchen auch in der gegenwärtig geführten Diskussion wieder auf (vgl. WIDERSPRÜCHE 1994a, 1994b, 1996). Allerdings war der frühere Dienstleistungsdiskurs primär eine wissenschaftliche Veranstaltung; im Gegensatz dazu wird die momentane Auseinandersetzung wesentlich stärker in der Praxis der Sozialarbeit geführt. Im Zusammenhang mit den in vielen Kommunen verfolgten Strategien zum „Neuen Steuerungsmodell“ und der Einführung neuer Finanzierungsmodi bei einzelfallbezogenen Hilfen (§ 93 BSHG, § 78 KJHG) können sich die sozialen Dienste und ihre Träger dem Thema nicht mehr entziehen, wenn sie nicht ihre Existenz gefährden wollen.

Gerade weil sich auch in der Praxis der sozialen Dienste kaum mehr jemand der neuen Dienstleistungsdebatte verweigern kann, wird diese sehr kontrovers geführt. Dabei überwiegen bisher kritisch-distanzierte Stimmen, die – sicherlich nicht unbegründet – im Kontext dieser Auseinandersetzungen eine wach-

sende Ökonomisierung des Systems sozialer Dienste heraufziehen sehen. Die in dieser Debatte geltend gemachte Forderung nach mehr Effektivität und besonders nach mehr Effizienz und der ungewohnte betriebswirtschaftliche wie organisationstheoretische Sprachgebrauch rufen bei vielen Professionellen aus der Sozialarbeit Ängste und Widerstände hervor. Auf der anderen Seite gibt es aber auch einen wenn auch deutlich kleineren Kreis entschiedener Befürworter. Bei ihnen stehen Reformhoffnungen im Vordergrund. Sie glauben, über diese Debatte einen Modernisierungsschub vor allem im Bereich der Organisation Sozialer Arbeit auslösen und dadurch bürokratische Strukturen aufweichen zu können.

Doch weder konservative Abwehrhaltung noch kritiklose Übernahme neuartiger Managementkonzepte erlauben eine wirklich konstruktive Auseinandersetzung mit den Ansprüchen der neuen Dienstleistungsdebatte in der Sozialen Arbeit. Erstere versucht, Entwicklungen aufzuhalten, die bereits die Handlungsvollzüge der Sozialarbeit erheblich bestimmen; kritiklose Übernahme jedoch führt zur Übertragung von Grundsätzen aus dem Bereich der Marktwirtschaft in die Sozialarbeit, die den Besonderheiten des Sektors öffentlich organisierter Dienstleistungen – wozu die Sozialarbeit gehört, auch wenn sie vielfach in freier Trägerschaft erbracht wird – nicht genügend Rechnung tragen.

Die nachfolgenden Ausführungen zeigen die Grenzen auf, die dem Kundenbegriff in der Sozialarbeit gesetzt sind und machen deutlich, wie problematisch und wenig sinnvoll letztlich eine analoge Übertragung der Konsumentenfigur vom Profitsektor auf den Sozialbereich ist. Diese Analyse bildet die Basis für eine konstruktive Debatte darüber, inwieweit die Sozialarbeit eine stärkere Dienstleistungsorientierung und damit verbunden einen höheren Grad an Responsivität gegenüber ihren Leistungsadressaten erbringen könnte. Schließlich ist zu erörtern, welche Steuerungsmechanismen im System sozialer Dienste geeignet sind, einen Anspruch auf erhöhte Responsivität in der Praxis zu gewährleisten.

## 2. Der doppelte Kundenbezug sozialer Dienstleistungen

Soziale Arbeit vollzieht sich in vielen Fällen in einem „Dienstleistungs-dreieck“, in dem, in der Terminologie der Dienstleistungstheorie, „Leistungs-gewährer“, „Leistungserbringer“ und „Leistungsempfänger“ in einer speziellen Weise miteinander kooperieren. Aus der Sicht des Akteurs, der die Dienstleistung erbringt, – in der Regel ist dies ein Dienst oder eine Einrichtung in öffentlicher oder freier Trägerschaft –, ergeben sich dabei zwei Kundenbezüge. Zum einen hat er es mit dem Adressaten seiner Leistungen zu tun, der den eigentlichen „Nutznießer“ der Angebote und Maßnahmen darstellt, der aber – entgegen der in marktwirtschaftlichen Systemen geltenden Logik – so gut wie nie für die Kosten der Leistungen in voller Höhe aufkommt. Oft bleibt er vollkommen ohne Kostenersatz. Deshalb trifft der „Leistungserbringer“ auf einen zweiten Kunden, der den (Teil-)Finanzier und Auftraggeber darstellt. Dieser wird meist von einer Kommunal- oder Landesverwaltung oder von einem Sozialleistungsträger repräsentiert. Das „Dienstleistungs-dreieck“ kann zudem

verschiedene Ausformungen annehmen. So ist zu unterscheiden, ob es sich um eine einzelfallbezogene oder offene Hilfen handelt. Bei Einzelfallhilfen, deren Finanzierung in erster Linie über § 78 KJHG<sup>1</sup> bzw. § 93 BSHG läuft, sieht es vereinfacht dargestellt so aus, daß ein Mitarbeiter des Jugend- oder Sozialamts über einen individuellen Leistungsanspruch entscheidet. Bei einem positiven Bescheid übernimmt das Amt die Gewähr für die fachgerechte Ausführung. Es besteht dann ein Rechtsanspruch auf Hilfe von seiten des Leistungsempfängers gegenüber dem Leistungsgewährer. Zur Durchführung der Leistung wird vom Jugend- bzw. Sozialamt eine Institution in freier oder öffentlicher Trägerschaft beauftragt, wobei wiederum ein Rechtsverhältnis entsteht. Kein juristischer Kontrakt besteht allerdings zwischen dem Empfänger der Leistung und demjenigen, der sie erbringt – wie dies im marktwirtschaftlichen Geschehen üblich ist. Sofern der Leistungsempfänger eine offizielle Beschwerde einbringen will, hat er sich an den Leistungsgewährer und nicht den Erbringer zu wenden. Wiederum anders verhält es sich bei offenen, niederschweligen Hilfen und Angeboten, wie sie über § 74 KJHG und § 10 BSHG finanziert werden. Hier kann der Adressat der Leistung in der Regel keinerlei Rechtsansprüche erheben. Die Modalitäten hinsichtlich Inhalt, Umfang, Qualität und Kosten der Maßnahmen werden zwischen der finanzierenden Verwaltung und dem Träger der leistungserbringenden Institution unter weitgehendem Ausschluß der Adressaten der Leistung geregelt.

Angesicht dieser Merkmale ist der Erkenntnis von C. REIS/M. SCHULZE-BÖING (1998, S. 16) zuzustimmen, daß Soziale Arbeit multireferentiell organisiert sei, da sie stets mehrere Adressaten gleichzeitig mit oft unterschiedlichen Ziel- und Qualitätsvorstellungen besitzt, welche nur in wenigen Fällen konfliktfrei in einem gemeinsamen Optimum zu integrieren seien. Dies wird um so deutlicher, je genauer man weitere Bezüge der bereits identifizierten Akteure im „Dienstleistungs-dreieck“ betrachtet:

- So kann die leistungserbringende Institution nicht unabhängig von ihrem Träger agieren. Gerade bei großen Verbänden beeinflusst dessen Selbstverständnis sowohl die inhaltliche als auch organisatorische Ausrichtung der Einrichtung nicht unerheblich. Darüber hinaus wird das pädagogische Personal von seinen professionellen Ansprüchen bestimmt, die etwas über Fragen zur Sozialisation und Entwicklung von Individuen aussagen. Diese fachlichen Ansprüche und Erkenntnisse wirken natürlich auf die Interaktionen mit den Adressaten unabhängig von deren persönlichen Vorstellungen ein.
- Die Verwaltung, als die leistungsgewährende Instanz, ist in ihrem Tun ebenfalls abhängig von anderen Instanzen. Zuallererst von den gewählten politischen Gremien, denen sie verpflichtet ist und die durch ihre Haushaltshoheit überhaupt erst den finanziellen Spielraum für die Gewährung von Leistungen und für die Finanzierung sozialer Dienste abstecken. Zusätzlich hat die Verwaltung die Wirkung ihres Handelns hinsichtlich der Akzeptanz

1 M. SCHWABE (1996, S. 12) weist zurecht darauf hin, daß bei den Erziehungshilfen sogar überwiegend ein Dienstleistungsviereck besteht, da der Rechtsanspruch auf Erziehungshilfe bei den Eltern liegt, jedoch der Adressat der konkreten Maßnahme in erster Linie die minderjährigen Kinder sind.



der öffentlichen Meinung zu berücksichtigen. Falls sich in dieser Beziehung Angriffspunkte ergeben, stehen die Verwaltung und mit ihr die politikbestimmenden Parteien und Personen schnell im Kreuzfeuer der Öffentlichkeit.

- Schließlich stehen auch die Adressaten der Leistungen nicht allein, sondern sind in ein soziales Umfeld eingebunden, das seine Ansprüche an das Hilfesystem stellt. Das trifft auf Eltern zu, deren Kinder Empfänger von Jugendhilfeleistungen sind, und ebenso auf Angehörige pflegebedürftiger oder geistig behinderter Menschen. Das soziale Umfeld erhält besonders dort eine hohe Relevanz, wo den direkten Hilfeadressaten nur eine eingeschränkte Mündigkeit zugeschrieben wird.

Zurückzuführen ist die Multireferentialität sozialer Dienstleistungen im wesentlichen darauf, daß es hier keine schlüssige Tauschbeziehung gibt. Es gibt keine – wie im allgemeinen Wirtschaftsgeschehen üblich – duale Struktur zwischen Anbieter und Nachfrager, innerhalb derer mittels Marktmechanismen ein Preis-Leistungs-Verhältnis ausgehandelt wird. Statt dessen werden Qualität und Quantität von Leistungen im Rahmen öffentlich organisierter personenbezogener Dienste innerhalb einer dreistelligen Relation zwischen Leistungsadressaten (Bedürfnisse), Leistungsanbietern (Ressourcen) und Kostenträgern (Politik) bestimmt, wobei jede dieser „Stellen“ eigene Interessen und Sichtweisen ausgebildet hat (BRÜLLE/REIS/REIS 1998, S. 69). Während in einer schlüssigen Tauschbeziehung die Menge der Leistungen sich in erster Linie aus der Zahlungsfähigkeit des Kunden ableitet, werden im sozialen Sektor die Grenzen durch die Budgetgrenzen öffentlicher Haushalte und durch politische Prioritätensetzungen gezogen. Die Diskrepanz zwischen einer schlüssigen und nicht-schlüssigen Tauschbeziehung zeigt sich am gravierendsten anhand der Reproduktionsbedingungen von „Leistungsgewährer“ und „Leistungsanbieter“. Der öffentlichen Hand als vorrangigem Finanzier entzieht die Gewährung sozialer Dienstleistungen Ressourcen, ohne daß ihr im Tausch hierfür ausreichende Einnahmen zur Reproduktion ihrer Angebotsfähigkeit zufließen. Im Gegensatz zu dualen Marktwirtschaftsbeziehungen macht die häufige Inanspruchnahme weder den Finanzier noch den Anbieter der Leistungen stärker, sondern unterhöhlt im Gegenteil ihre Ressourcenbasis. Es findet kein Äquivalententausch statt, weshalb sich kein wie immer geartetes Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bilden kann (vgl. REIS/SCHULZE-BÖING 1998, S. 12).

Die nichtschlüssige Tauschbeziehung hat natürlich auch Folgen für die Adressaten der Leistungen. Wegen ihrer kaum vorhandenen Kaufkraft besitzen sie im „Dienstleistungsdreieck“ nur ein sehr geringes Macht- und Einflüßpotential. Bleibt ein Teil der Adressaten aus Unzufriedenheit mit den angebotenen Leistungen oder aufgrund hoher Zugangsschwellen einer Einrichtung fern, hat dies jedenfalls für Einrichtungen der offenen Sozialarbeit in der Regel erst einmal keine negativen Folgen, solange das Wissen über diese Mängel auf der Ebene zwischen Leistungserbringer und -adressaten verbleibt. Die öffentlichen Zuschüsse fließen vorerst in gleichem Maße wie bei einer höheren Frequentierung, wodurch auf alle Fälle die Personalressourcen geschont werden. Problematisch wird die Situation erst dann, wenn die Nachfrage im großen Stil zurückgeht und Beschwerden über die Qualität der Arbeit (fach)öffentlich

werden, weil man dann die Ebene von „Leistungserbringer“ und -adressat verläßt und zusätzlich der „Leistungsgewährer“ ins Spiel kommt. Ab diesem Zeitpunkt droht die Legitimation für die öffentliche Förderung verlorenzugehen, was in der Regel die Einrichtungen zu Qualitätsverbesserungen zwingt. Bei einzelfallgesteuerten Hilfen sind die Wirkungen unmittelbarer. Werden hier Einrichtungen von Klienten gemieden oder eingeleitete Hilfe- und Betreuungsmaßnahmen abgebrochen, hat dies eine geringere Refinanzierung zur Folge, was bei bestehenden Fixkosten hinsichtlich Personal und Räumen schnell Liquiditätsprobleme bei den Trägern nach sich zieht. Unzufriedenheiten mit der angebotenen Qualität bleiben für die Einrichtung dagegen folgenlos, solange sie nicht zum Abbruch oder zu öffentlichen Beschwerden führen. Mögen in der Theorie die Möglichkeiten von Abwanderung und Widerspruch durchaus bestehen, so gestaltet sich deren Wahrnehmung in der Praxis mitunter recht problematisch. Eine wirkliche Wahlfreiheit, also ein Wechsel zu einem Konkurrenzunternehmen – ein unabdingbares Grundelement marktwirtschaftlicher Situationen –, ist nicht so ohne weiteres gegeben. Denn oft treffen wir in der sozialen Landschaft auf regionale Aufteilungen zwischen verschiedenen Trägern, was den Wechsel mit einem deutlich höheren Zeitaufwand für den zusätzlichen Weg verbindet. Auch liegt die Macht zum Wechsel nicht immer so ohne weiteres beim Klienten. Oft ist zuerst der Leistungsgewährer und Kostenträger wieder einzuschalten, und der Klient hat sich ihm gegenüber zu rechtfertigen, warum ein Wechsel von ihm gewünscht wird. Ferner wird eine marktwirtschaftliche Kundenanalogie in solchen Fällen eingeschränkt, in denen eine hohe Hilfebedürftigkeit und Dringlichkeit oder eine eingeschränkte Mündigkeit besteht. In etlichen Fällen der Psychiatrie, der Drogen-, Alten- und Behindertenhilfe besteht aus diesem Grund keine symmetrische Kunden-Anbieter-Konstellation, sondern eher ein Abhängigkeitsverhältnis der Klienten von den Anbietern professioneller Hilfen.

Aus den beschriebenen Gegebenheiten wird ersichtlich, daß die Kunden sozialer Dienstleistungen nicht über die notwendige „Konsumentensouveränität“ (HEINZE/OLK/HILBERT 1988, S. 56) verfügen, die für ein marktwirtschaftlich geschlossenes Verhältnis konstituierend ist. Das Angebot der Dienste und Einrichtungen leitet sich nur zum Teil aus den Bedürfnissen und Wünschen ihrer „ersten“ Kunden, den Nutzern, ab. Ebenso wird es von den Vorstellungen und – vor allem finanziellen – Vorgaben ihres „zweiten“ Kunden, der leistungsgewährenden Verwaltung, beeinflußt. Da das finanzielle Austauschverhältnis fast ausschließlich zwischen Leistungserbringer und -gewährer besteht, und die leitenden Personen der Institutionen und ihrer Träger auch mit den Leistungsadressaten, ist davon auszugehen, daß das Verhältnis zum „ersten“ Kunden deutlich von dem zum „zweiten“ überstrahlt wird, ja im Machtgefüge des Dienstleistungsdreiecks der Einfluß der Verwaltung deutlich gegenüber dem der Nutzer überwiegt.

Die schwache Stellung des Adressaten der Sozialen Arbeit hat ein Qualitäts- und Kontrollproblem zur Konsequenz (vgl. GROSS/BADURA 1977). Je mehr die Sicht der Verwaltung gegenüber derjenigen der Adressaten der Leistung überwiegt, desto stärker rückt folgende Problematik in den Vordergrund: „In dem Maße, in dem Leistungen von Anbietern nur noch nach ‚internen‘, admi-

nistrativen Kriterien bewertet werden, wächst die Gefahr, daß die eigentliche Aufgabe, die Erbringung personenbezogener Dienstleistungen, zugunsten verwaltungsinterner Aktivitäten und Aufmerksamkeiten in den Hintergrund gedrängt wird. Reorientierung auf die Bedürfnisse der Nachfragenden ist im Rahmen bürokratischer Dienstleistungsproduktion daher ein permanentes Organisationserfordernis – nicht zuletzt wegen der Produktionsreserven, die, wie oben wiederholt angesprochen (d.h. im Zusammenhang mit dem *uno-actu*-Prinzip, W.N.), auf seiten der Nachfragenden bestehen“ (ebd., S. 377). Wenn also der dem Dienstleistungs-dreieck wegen seiner ungleichen Machtverteilung innewohnenden Tendenz zur Privilegierung der Verwaltungssicht kein Korrektiv entgegenwirkt, drohen die Qualitätsansprüche der Adressaten zuwenig Resonanz zu finden mit der Folge, daß Leistungen an den Adressaten vorbei produziert werden und nur sehr suboptimale Wirkungen zeitigen. Damit stellt sich unmittelbar die Frage, wer die Qualität der Leistungen auf welche Art und Weise angemessen beurteilen und kontrollieren kann. Die Beurteilung und Kontrolle durch die Verwaltung birgt immer die Gefahr, daß Kostengesichtspunkte und die Erfüllung verwaltungskonformer Rationalitäten (einheitliche Antragsstellung, Verwendungs- und Statistikenachweis) im Vordergrund stehen, aber der Entsprechung von pädagogischen Gesichtspunkten und den Ansprüchen der Adressaten zu wenig Gewicht zukommt.

Damit verbleiben für die Beurteilung und Kontrolle noch die Anbieter und Nachfrager. Parallel zum Vergleich mit der Verwaltung als „Leistungsgewährer“ besitzt der Adressat der Leistung gegenüber dem, der die Leistung anbietet, wiederum die schwächere Position. Zwar ist eine hohe Klientenintensität und Klientensteuerung ein Charakteristikum von Humandienstleistungen, jedoch kann daraus keineswegs geschlossen werden, daß das soziale Dienstleistungssystem nachfragegesteuert wäre. Ganz im Gegenteil haben die nicht-schlüssige Tauschbeziehung sowie die Intransparenz der Dienstleistungen zur Folge, daß das System von einer Anbieterdominanz geprägt ist, da der Klient zwar einen notwendigen Faktor für die Dienstleistungserbringung darstellt, aber die Entscheidung über die Zulassung oder Ablehnung von Nachfragern ebenso wie die fachliche und soziale Kontrolle der Leistungserbringung nahezu ausschließlich durch die Anbieter erfolgt (vgl. ebd., S. 378; FLÖSSER 1994, S. 86).

Die dargelegten strukturellen Bedingungen im „Dienstleistungs-dreieck“ schränken die im Wirtschaftsgeschehen hochrangig eingestufte Forderung, die Kundenperspektive in den Mittelpunkt zu stellen, also enorm ein. Überlegungen und Konzepte zur Kundenorientierung, die im Rahmen von Strategien zur Einführung von Qualitätsmanagementmaßnahmen in die soziale Arbeit laut werden (vgl. BOBZIEN/STARK/STRAUS 1996, S. 54f.), schaffen noch lange keine marktwirtschaftlichen Verhältnisse, sondern haben sich zuerst einmal kritisch mit der Eigenlogik des öffentlichen Sektors auseinanderzusetzen. Die Einführung markt- und betriebswirtschaftlicher Termini und insbesondere des Kundenbegriffs in den Sozialbereich ist also eher als ein metaphorischer Gebrauch zu verstehen (vgl. OLK 1994, S. 25), der jedoch im Zusammenhang mit der Debatte um eine Umorientierung von Sozialer Arbeit in Richtung Dienstleistung einen nicht zu unterschätzenden strategischen Stellenwert besitzt. „Er bringt die für eine Veränderung notwendigen ‚Irritationen‘, weil er – aus einem anderen Kontext kommend und damit gleichsam aus einer Außenperspektive – zur

Überprüfung bestehender interaktioneller und institutioneller Strukturen in der sozialen Arbeit herausfordert“ (MERCHEL 1995, S. 330). Dabei darf die Überprüfung nicht bei den strukturellen Gegebenheiten stehenbleiben, sondern muß auch die normativen Implikationen sozialer Dienstleistungen einbeziehen, wenn sie ihren Untersuchungsgegenstand hinreichend erfassen will.

### 3. Der Leistungsadressat zwischen Hilfe und Kontrolle

Betrachtet man das breite Aufgabenfeld sozialer Dienste und die damit zusammenhängenden Adressatengruppen etwas differenzierter, wird ersichtlich, wie prekär sich eine umstandslose Übertragung des im profitorientierten Dienstleistungssektor üblichen Kundenverständnisses auf die Sozialarbeit gestaltet. Denn in etlichen Aufgabenbereichen steht weniger eine Befriedigung von Kundenbedürfnissen im Vordergrund, sondern die Einhaltung oder Wiederherstellung gesellschaftlicher Normalitätsvorstellungen. Anhand der nachfolgenden Klassifizierung von Adressaten sozialer Dienstleistungen soll dies illustriert werden.

- 1) Kunde oder Konsument: Als solcher ist am ehesten ein finanziell potenter Selbstzahler im Pflegebereich zu bezeichnen, sofern er in einer Region lebt, die ausreichend pflegerische Dienste vorhält und er bzw. seine Angehörigen in der Lage sind, die Qualität der Dienstleistungen zu beurteilen. Über die Leistungen der Pflegeversicherung hinaus besitzt er genügend Kapital, um auf dem Markt der bestehenden Dienste die für sich gewünschte Leistungspalette einzukaufen. Auch für den Bereich der Kindertagesbetreuung ist ein Konsumentenmodell denkbar (vgl. SPIESS/WAGNER 1997). Aufgrund des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz könnte Eltern ein Betreuungsgutschein vom Jugendamt ausgehändigt werden, welchen sie bei den Anbietern von Kindertagesbetreuungsplätzen einlösen können. Welches Betreuungsangebot ihnen am ehesten entspricht und ob sie bereit sind, für ein umfassenderes oder höherwertiges Angebot noch zusätzlich zu zahlen, wäre den Eltern selbst überlassen. Das Jugendamt hätte nur auf die Einhaltung von Qualitätsmindeststandards bei den Anbietern zu achten, ansonsten könnten sich Angebot und Nachfrage über Marktmechanismen austarieren.
- 2) Teilnehmer: werdende Eltern, die sich zur Teilnahme an einem Geburtsvorbereitungskurs entschließen, wären hier zu nennen. Da die Einrichtungen, die einen solchen Kurs anbieten, in der Regel öffentlich gefördert werden, haben die Eltern zwar nicht den vollen Preis des Angebots zu entrichten, müssen aber dennoch einen spürbaren finanziellen Beitrag leisten. Wenn es verschiedene Anbieter in ihrem Einzugsbereich gibt, haben sie die Möglichkeit, den Kurs z.B. nach den Kriterien Preis, Image der Einrichtung oder Attraktivität der Ausschreibung auszuwählen.
- 3) Nutzer: Dazu könnte man die Besucher einer Jugendfreizeitstätte zählen. Die Nutzung der Einrichtung ist für sie kostenlos, allerdings haben sie zu meist keine Auswahl unter verschiedenen Freizeitstätten wegen deren räumlicher Entfernung. Die Freizeitstätte selbst ist auf eine gewisse Attraktivität ihrer Leistungen angewiesen, da sie ansonsten mangels geringer Be-

sucherzahlen gegenüber dem Finanzierungsträger in Legitimationsschwierigkeiten gerät. Eine ähnliche Konstellation zwischen Anbietern und Nutzern gilt für Beratungseinrichtungen (z.B. zur Erziehungsberatung nach § 28 KJHG).

- 4) **Freiwilliger Klient:** Darunter fällt ein Teil der vom Allgemeinen Sozialdienst (ASD) betreuten Menschen oder Klienten der Wohnungslosenhilfe. Bei ihnen ist infolge der Belastung durch soziale Probleme häufig auch ein implizites Bewußtsein vorhanden, daß sie auf sozialpädagogische Unterstützung angewiesen sind. Zu den beschränkten vorhandenen Hilfen gibt es für sie keine vergleichbare Alternative, so daß sie sie in der Form, wie sie ihnen angeboten wird, annehmen müssen, außer sie verzichten ganz auf professionelle Unterstützung.
- 5) **Unfreiwilliger Klient:** Auf diesen treffen wir z.B. bei Eltern, für deren Kinder entgegen ihrem Wunsch eine Fremdunterbringung eingeleitet wird. Die pädagogische Intervention findet aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift statt, und die Eltern können sich ihr nicht entziehen noch haben sie bezüglich der intervenierenden Personen eine Wahlmöglichkeit. Vielfach sind sie zur Kooperation gezwungen, weil ihnen die Verweigerung im weiteren Verlauf der Intervention nachteilig ausgelegt würde. Eine ähnliche Zwangssituation taucht in der Drogenhilfe auf, wo Klienten vor die Alternative gestellt sind, entweder eine Haftstrafe zu verbüßen oder sich einer Therapie zu unterziehen.

Die Aufzählung zeigt, daß das Machtgefüge zwischen dem Produzenten sozialer Leistungen und dessen Abnehmer äußerst unterschiedlich ausfallen kann. Der unter 1) angeführte Kunde oder Konsument verfügt durchaus über ein hohes Maß an Konsumentensouveränität, in abgeschwächter Form auch noch der unter 2) beschriebene Teilnehmer. Die Beziehung zwischen Anbieter und Nachfrager kann in diesen Fällen als weitgehend symmetrisch bezeichnet werden. Dagegen verändert sich das Machtgefälle bei den Beispielen von 3) bis 5) immer deutlicher zuungunsten des Adressaten. Dabei nimmt nicht nur dessen ökonomische Macht immer mehr ab, sondern ebenso die gesellschaftliche Anerkennung. Hinzu kommt, daß die Bevölkerungsgruppen, aus denen sich der Kreis der freiwilligen wie unfreiwilligen Klienten hauptsächlich rekrutiert, eher nur (noch) geringe soziale Kompetenzen besitzen und so fast nie zur Bildung selbstorganisierter Interessensvertretungen fähig sind. Wegen des geringen gesellschaftlichen Ansehens, das diese „Problemgruppen“ in der Regel genießen, kommt ihnen so gut wie keine politische Macht und allenfalls in seltenen Einzelfällen eine mediale Macht zu. Damit fehlen ihnen die Möglichkeiten, sich gegen schlecht erbrachte Leistungen zu wehren (vgl. BADEL 1996, S. 15).<sup>2</sup>

- 2 Eine gewisse Ausnahme bilden einzelfallbezogene Hilfen, die von Klienten abgebrochen werden können, wie z.B. Plätze in Einrichtungen oder Wohngemeinschaften der Wohnungslosenhilfe, die über § 93 BSHG finanziert sind. Wenn die Angebote einen zu geringen Ausstattungsstandard bei gleichzeitigem hohem Reglementierungsdruck aufweisen, steht zwar den Klienten kaum die Option des Widerspruchs offen, jedoch die der Abwanderung. Wird die zweite Option übermäßig oft wahrgenommen, gerät der Einrichtungsträger schnell unter Kostendruck und mittelfristig wahrscheinlich auch unter Legitimationsdruck durch den Kostenträger, da regelmäßig abgebrochenen Hilfen nur ein geringer Erfolgsgrad zugebilligt wird.

Ein weiterer Grund für die ausgeprägte asymmetrische Beziehungsstruktur zwischen bestimmten „Problemgruppen“ und professionellen Helfern liegt im „doppelten Mandat“ (vgl. BÖHNISCH/LÖSCH 1973) der Sozialarbeit. Überall dort, wo Sozialarbeit mit Problemen konfrontiert ist, die sich nicht mehr im normativen Kernbestand dessen bewegen, was in einer Gesellschaft als Normalität gilt, gerät sie schnell in einen Anforderungsspagat zwischen Hilfe und Kontrolle. Die Finanzierung oder zumindest Teilfinanzierung sozialer Dienste durch öffentliche Mittel bürdet ihr – abgesehen von zusätzlichen fachlichen wie ethischen Professionsvorstellungen – eine Verpflichtung auf, an der Erhaltung gesellschaftlicher Normalität mitzuwirken. Bei Fallkonstellationen, die von deviantem Verhalten geprägt sind, bewegt sich Soziale Arbeit dann im Spannungsfeld von „sozialer Kontrolle, verstanden als Durchsetzung einer Norm gegen einen Normbrecher unter Rückgriff auf Machtressourcen (negative Sanktionen), und Hilfe, verstanden als Unterstützung der eigenen Bemühungen des Klienten zur Wiedererlangung der Autonomie seiner Lebenspraxis“ (OLK 1986, S. 171).

Dieser Spagat bleibt selbstverständlich nicht folgenlos für das Beziehungs- und Machtgefüge von Klient und Professionellem: „Der Sozialarbeiter ist tendenziell gezwungen, um seine Arbeitsbeziehung zur unfreiwillig rekrutierten Klientel überhaupt legitimieren zu können, dem Klienten sein Selbstbestimmungsrecht im Hinblick auf die Definition des (Handlungs-)Problems (partiell) abzusprechen: Wenn der Klient keinen Leidensdruck in die Interaktion einbringt und die Problemdeutungen des Professionellen auch nicht teilt, dann muß in der Interaktion – um die Fiktion einer Versöhnung von Gemeinschafts- und Klienteninteressen aufrechtzuerhalten – unterstellt werden, der Betroffene kenne seine „wahren“ Motive und Interessen (noch) nicht. Der Sozialarbeiter schlägt dann nicht etwa nur stellvertretende Deutungen der Probleme des Klienten vor, die dieser in der Beziehung zurückweisen oder auch subjektiv „validieren“ könnte, sondern er setzt stellvertretende Lösungen gegen die geäußerten Interessen und Absichten des Klienten durch: Die Autonomie der Lebenspraxis wird durch die Sanktionsmacht des Sozialarbeiters verletzt, der Klient wird auf ein Normalitätsmodell zwangsverpflichtet, welches seinen – unter Umständen legitimen – Interessen zuwiderläuft“ (ebd., S. 174f.). Freilich sind der direkten Macht zu Sanktionen und Verpflichtungen in der Sozialarbeit relativ enge Grenzen gesetzt. Die Macht besteht eher indirekt darin, bei nicht-gelungener Intervention mittels negativer Stellungnahmen andere sanktionsstärkere Instanzen – vornehmlich die Justiz – zu beeinflussen.

Es ist evident, daß die Rede von Kundenorientierung in den Fällen, in denen der Kontrollaspekt einen übermächtigen Stellenwert – z.B. wegen der Schutzrechte Dritter oder bei Selbstgefährdung – einnimmt, eher einen zynischen Beigeschmack bekommt. Die Gleichzeitigkeit der Kontroll- und Hilfeansprüche führt zu einer dilemmatischen Konstruktion. Die Autonomie der Lebenspraxis des Klienten einerseits durch soziale Kontrolle zu negieren und andererseits in Form einer professionell angeleiteten freiwilligen Selbstveränderung zu respektieren, ist schlicht nicht zu vereinbaren. Der Klient ist dabei tendentiell ständig bedroht, seines Subjektstatus beraubt und als Objekt im Rahmen eines klinisch-kurativen Professionalisierungskonzeptes „bearbeitet“

zu werden. Seine freie Willensentscheidung wird partiell oder in Extremfällen sogar vollkommen eingeschränkt.

Allerdings gibt es auch Sachverhalte, die dem Kontrollaspekt in der Sozialarbeit klare Grenzen setzen. Der erste liegt in der Entwicklungslogik moderner Gesellschaften. Denn mit ihrer Tendenz zur Pluralisierung und Individualisierung von Lebenslagen und Lebensstilen (vgl. BECK 1986; BERGER/HRADIL 1990; FLÖSSER 1994, S. 5ff.) haben moderne Gesellschaften und ihre Funktionssysteme „keinen einheitlichen normativen Bezugsrahmen mehr zur Verfügung, von denen her sie konsistent die Vielzahl der anfallenden Inklusions- und Exklusionsprobleme als Abweichung beschreiben könnten“ (BOMMES/SCHERR 1996, S. 117). Die entscheidenden Aspekte eines zweiten, gewichtigeren Grundes sind in der Rolle der Leistungsadressaten als „Ko-Produzenten“ und im strukturellen Technologiedefizit der (Sozial)Pädagogik zu sehen.

Demnach ermöglicht der Adressat der Leistung erst durch seine aktive Mitarbeit im Hilfeprozeß dessen Zustandekommen. Instrumentell eingesetzte Maßnahmen mit einem stark kontrollierenden und reglementierenden Charakter laufen mit hoher Wahrscheinlichkeit Gefahr, bei den Klienten keine Bereitschaft zur Mitgestaltung zu erzeugen, weil sie nicht an deren Sinnentwürfen anknüpfen. Folgt man der systemtheoretischen Argumentation, wie sie z.B. von H. WILKE entwickelt wurde, dann ist anzuerkennen, daß nicht-triviale Systeme, zu denen menschliche Individuen zu rechnen sind, in ihrer Grundstruktur geschlossene Systeme darstellen, die von ihrer Umwelt unabhängig und unbeeinflußbar sind. „Eine Steuerung von außen ist nicht möglich, es sei denn um den Preis der Zerstörung der autopoetischen Qualität oder Identität des Systems“ (WILKE 1996, S. 103). Deshalb kann nicht der Intervenierende, z.B. über Hilfeprozesse, andere Menschen unmittelbar verändern, sondern diese können nur sich selbst – jedenfalls dauerhaft – verändern.<sup>3</sup> Allerdings kann von außen auf den Systemkontext, also die Lebenszusammenhänge von Menschen Einfluß genommen werden. Machen diese Kontextveränderungen für den Betroffenen einen Sinn, erweisen sie ihm gar einen erhofften Dienst, dann bestehen gute Chancen, daß daraus auch intendierte Veränderungen in dessen Lebenspraxis resultieren. Deshalb gilt: „Das System selbst, seine Selbststeuerung und operative Geschlossenheit sind der primäre Ansatzpunkt. Denn ohne Rücksicht darauf geht nichts“ (ebd., S. 114). Für die Organisation sozialer Hilfen bedeutet dies, daß sie zwar den Wünschen von Klienten nicht völlig entsprechen, aber zumindest eine Anschlußfähigkeit an deren Sinnvorstellungen aufweisen müssen. Negieren sie den „Eigensinn“ der Klienten, ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß diese sich den Hilfen entziehen oder – wo ein Entziehen schwer möglich ist – sie ins Leere laufen lassen.

3 Mit Bezug auf die von I. KANT ausgehende neuhumanistische Anthropologie umschreiben N. LUHMANN und K.E. SCHORR die Problematik subjektbezogener Veränderungsstrategien in den Erziehungswissenschaften folgendermaßen: „Wenn nämlich Ego und Alter als jeweils notwendig selbstreferentiell operierende Subjekte ihre Beziehung zueinander kausaltechnologisch aufbereiten wollen, müssen sie die eigene Selbstreferentialität und die des anderen in ein Kausalverhältnis überführen und für jeden Effekt, den sie bezwecken, die selbstreferentiellen Prozesse (das Selbstbewußtsein, das Denken, das Wollen) des anderen als Mittel einsetzen, weil ohne sie „nichts geht“. Das aber verstieß technisch durch zirkuläre Strukturen gegen die Erfordernisse einer Subsumtionstechnologie und moralisch gegen den kategorischen Imperativ“ (LUHMANN/SCHORR 1982, S. 12).

#### 4. Die Transformation von Bedürfnissen in Bedarf

Die Übertragung des Bildes vom souverän Leistungen auswählenden und dabei seinen Bedürfnissen folgenden Kunden auf die Leistungsadressaten sozialer Dienste erweist sich – so zeigt die Analyse – nur höchst eingeschränkt als sinnvoll. Es sind hier nicht – oder nur sehr eingeschränkt – die Bedürfnisse der Adressaten, die das Angebot steuern. Und aufgrund des doppelten Mandats der Sozialen Arbeit sowie des doppelten Kundenbezugs sozialer Dienste läßt sich die Qualität der Leistungen auch nicht zwingend anhand der Zufriedenheit der eigentlichen Nutzer beurteilen. Statt dessen führt diese zweifache Verschränkung zur oben angeführten Multireferentialität, die von den Produzenten sozialer Dienstleistungen eine Responsivität gegenüber sehr unterschiedlichen, zum Teil durchaus widerstrebenden Ansprüchen verlangt. Insbesondere die nichtschlüssige Tauschbeziehung verbietet es, das Konsumentenmodell auf die Sozialarbeit zu übertragen.

Wenn also Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen nicht direkt mit den Bedürfnissen der eigentlichen Adressaten korrespondieren, müssen für deren Bestimmung andere Mechanismen wirksam werden. Auf solche Mechanismen stoßen wir bei der Frage nach dem Bedarf von sozialen Hilfen, den H. VON SPIEGEL (1993) folgendermaßen beschreibt: „Einen Bedarf kann man nicht wissenschaftlich bestimmen oder aus sog. objektiven Problemlagen ableiten. Er entsteht in sozial und kommunalpolitischen Auseinandersetzungen und wird meist ohne Beteiligung von Klienten ausgehandelt. Es hängt vom kommunalen Bedingungsgefüge, also von der finanziellen Leistungsfähigkeit und dem politischen Leistungswillen der Kommune und von den wirtschaftlichen und sozialen Lebenslagen ihrer Einwohner ab, welche der Bedürfnisse als „Bedarf“ akzeptiert werden, wo die Schwerpunkte der Sozialpolitik gesetzt werden, und was entsprechend als Erfolg gewertet wird. Dieses Bedingungsgefüge ist auch beeinflusst von überörtlichen Entwicklungen und Problemen, die sich stark auf die (finanziellen und organisatorischen) Möglichkeiten einer Kommune auswirken“ (SPIEGEL 1993, S. 207). Auch M. BOMMES und A. SCHERR weisen darauf hin, daß der Gegenstand Sozialer Arbeit sich nicht primär aus den Bedürfnissen der Betroffenen ableitet, sondern sich in Diskursen konstituiert, „die insbesondere von Sozialarbeitern selbst, politischen Verwaltungen, politischen Öffentlichkeiten und Reflexionseliten der Sozialen Arbeit getragen werden. Hier werden individuelle Hilfsansprüche definiert und von illegitimen Ansprüchen unterschieden; hier wird ‚Normalität‘ in Abgrenzung von sozialen Problemlagen etabliert, in denen die mangelnde Ausstattung sozialer Gruppen mit Geld und Erziehung von ‚normalen‘ Lebensbedingungen abgegrenzt wird“ (BOMMES/SCHERR 1996, S. 109).

Es ist durchaus anzuerkennen, daß es in der Sozialen Arbeit nicht nur um die Befriedigung von Kundenbedürfnissen gehen kann, sondern daß öffentliche Dienstleistungen auch in diesem Bereich andere Aufträge und Ansprüche zu berücksichtigen haben, was eine Transformation von Bedürfnissen in Bedarf notwendig macht. Jedoch droht bei der Bedarfsfeststellung die Gefahr der weitgehenden Ausblendung der Vorstellung der Adressaten, weil diese im Prozeß der Bedarfsformulierung kein Gehör finden. Ihre Problemlagen und Interessen dienen dann lediglich als Legitimationsbasis für die Bereitstellung sozialer Dienste, während die Ausgestaltung der Hilfen im Prozeß der politischen



Bedarfsnormierung zumeist ohne Einflußmöglichkeiten ihrerseits entwickelt wird. Die sozialen Dienstleistungsorganisationen wiederum haben sich wegen ihrer finanziellen Abhängigkeit und ihrem Bestandserhaltungsinteresse an die vorgegebenen Programmierungen zu halten. Problemlagen werden dann von Professionellen nach den Vorstellungen von politisch Gewünschtem umdefiniert, was eine grundlegende Distanz zwischen Produzenten und Konsumenten der Dienstleistungen wahrscheinlich macht (vgl. FLÖSSER 1994, S. 38).

Eine genauere Analyse der Transformation von Bedürfnissen in Bedarf hat N. FRASER im Rahmen ihrer „Gender Studies“ vorgenommen (vgl. FRASER 1994). Sie bezeichnet ihren Ansatz als eine „Politik der Bedürfnisinterpretation“ und legt ihr Augenmerk auf die formale Ebene der Diskurse über Bedürfnisse. Indem sie weniger auf Fragen der Distribution abstellt, als vielmehr den Fokus auf die Macht- und Interessenkonstellationen in den Interpretationsdiskursen über Bedürfnisse richtet, will sie den kontextuellen und umstrittenen Charakter der Bedürfnisansprüche sichtbar machen. Ihr Vorwurf gegenüber gängigen Strategien der Bedürfnisbefriedigung bei sozialen Anliegen lautet, daß sie sich auf die Frage beschränken, ob ein Anliegen als legitim einzuschätzen sei und wenn ja, in welchem quantitativen Umfang, daß dabei aber viel zu wenig qualitative Aspekte einbezogen werden. Hierbei werde der Problemformulierung zu wenig Beachtung geschenkt und ausgeblendet, daß die Definition der Probleme die Palette der Bearbeitungsmöglichkeiten bereits weitgehend festlege. Fraser sperrt sich gegen diese Strategien der Bedürfnisbefriedigung, weil hier „die Definition der fraglichen Bedürfnisse, um die es geht, als vorgegeben betrachtet wird, so als ob diese Bedürfnisse an sich evident und jeder Diskussion entzogen wären. Dadurch wird uns die Tatsache verstellt, daß die Interpretation der Bedürfnisse von Menschen selbst ein Gegenstand der politischen Auseinandersetzung ist, manchmal sogar der eigentliche Gegenstand“ (FRASER 1994, S. 223).

Indem sie eine Position ablehnt, die menschliche Bedürfnisse für gegeben und nicht zu hinterfragen ansieht, besteht FRASER auf der interpretativen Dimension der Bedürfnispolitik und damit auch auf der Frage, wer mit welcher Definitionsmacht seine Interpretationen in die Diskurse über Bedürfnisbefriedigungen einbringen kann. Denn wenn Hilfebedürftigkeit kein gesellschaftliches Phänomen ist, das anhand objektiver, transparenter Kriterien festzumachen ist, dann wird in sozialen Auseinandersetzungen festgelegt, „was jeweils als hilfsbedürftiges oder gelingendes Leben, normales oder abweichendes Verhalten gilt“ (BOMMES/SCHERR 1996, S. 109). Dabei weisen die Machtkonstellationen in den Diskursen in der Regel eine deutliche Asymmetrie zwischen den professionellen Helfern und den Hilfebedürftigen auf, vor allem deshalb, weil sie sich als Expertendiskurse konstituieren, die über institutionelle Regelungen den Zugang zu ihnen festlegen. Den Leistungsadressaten, die weder über eine spezifische, zugangsöffnende Organisations- noch über Professionszugehörigkeit verfügen, bleibt die Teilnahme zumeist verwehrt. Vielmehr finden die Diskurse auf juristischer, administrativer und therapeutisch-pädagogischer Ebene in exklusiven Expertenzirkeln statt, innerhalb derer die Bedürfnisse soweit umdefiniert werden, daß sie den systemkonformen Befriedigungen entsprechen. Ihr Bestreben geht nicht dahin, dialogische, partizipatorische Prozesse der Bedürfnisbefriedigung zu ermöglichen, als vielmehr monologische, administrative, die die eigentlich Betroffenen ausschließen (vgl. FRASER 1994, S. 240).

Sofern ein artikuliertes Bedürfnis dahingehend anerkannt wird, daß hierfür öffentliche Instanzen tätig werden sollten, beginnen über die Expertendiskurse Interpretationen, die gleichsam Übersetzungsfunktionen darstellen. Dabei werden die ursprünglichen Bedürfnisse in konkreten Bedarf umformuliert, der zwar eine Anschlußfähigkeit an das bestehende Hilfesystem, aber nicht unbedingt an die ursprünglichen Vorstellungen der Betroffenen aufweist. Als Folge davon können dann die transformierten Bedürfnisse gegebenenfalls zu Objekten öffentlicher Interventionen werden. Der festgelegte Bedarf stellt quasi die Richtschnur für die verschiedenen Einrichtungen dar, die den Sozialstaat ausmachen. „Das politisierte Bedürfnis wird typischerweise als das Korrelat einer bürokratisch verwaltbaren Befriedigung, eines ‚sozialen Dienstes‘ undefiniert“ (ebd., S. 269), was den Bestands- und Machtinteressen der Leistungsanbieter entgegenkommt und die finanzierenden Instanzen vor einer Überdehnung des Inklusionprinzips (vgl. LUHMANN 1981) bewahrt. – „Soziale Arbeit ist insofern immer auch Disziplinierung in dem Sinne, daß sie auf die Kompatibilität von Hilfsansprüchen mit der etablierten Hilfe-Semantik in ihren Organisationen achtet und gegebenenfalls entsprechende Übersetzungsleistungen vornimmt“ (BOMMES/SCHERR 1996, S. 109).

Im Prozeß der Transformation von Bedürfnissen in Bedarf ist die Tendenz zur Enteignung und Entpolitisierung von Bedürfnissen verankert. Indem Expertenzirkel artikuliert Bedürfnisse aufnehmen und interpretieren, ohne hieran die eigentlich Betroffenen und „Urheber“ der Bedürfnisse zu beteiligen, verlieren diese ihre Authentizität. Sie sind im Ergebnis der Experteninterpretationen nur noch als vermittelter Bedarf wahrzunehmen, der in der Regel die Interessen der Leistungsanbieter und -gewährer wesentlich stärker widerspiegelt als die der Leistungsadressaten. Eine bessere Responsivität des definierten Bedarfs gegenüber den originären Bedürfnissen wäre am ehesten dann gegeben, wenn die Betroffenen ihre Vorstellungen selbst in die Diskurse zur Bedürfnisinterpretation einbringen könnten. Das gelingt aber zumeist nur dann, wenn diese sich in Form sozialer Bewegungen organisieren und darüber einen nicht zu vernachlässigenden Machtfaktor mit dementsprechendem Lobby- und Einmischungspotential bilden bzw. wenn es ihnen gar gelingt, über „kritische“ Experten, die aus ihren Reihen kommen oder ihnen nahestehen, direkten Zugang zu den Interpretationszirkeln zu bekommen. Als erfolgreiche Beispiele seien die Frauen-, Schwulen- und Lesbenbewegung angeführt. Allerdings weisen diese erfolgreichen Bewegungen im Vergleich zu anderen Zielgruppen der Sozialen Arbeit einen wesentlich besseren rechtlichen und ökonomischen Status sowie ein höheres Maß an sozialer Kompetenz auf. Gerade die Zielgruppen, denen gegenüber neben dem Hilfeaspekt auch deutlich kontrollierende Ansprüche auftreten, so bei Wohnungslosen oder Drogenabhängigen, sind diese Voraussetzungen zur Organisation in einer durchsetzungsfähigen sozialen Bewegung nicht gegeben. Ihnen eröffnet sich kein Zugang zu den Expertenzirkeln und damit auch keine direkte Beeinflussung, was bedeutet, daß ihre Bedürfnisse allenfalls sehr vermittelt wahrgenommen und sogar einmal anerkannte Ansprüche womöglich wieder eingeschränkt werden.<sup>4</sup>

4 Siehe hierzu die Einschränkung des Vorrangs ambulanter Hilfen gemäß § 3a BSHG nach der Reform des Sozialhilferechts von 1996 (vgl. JÜRGENS 1996).

## 5. *Schluß: Mehr Responsivität durch Partizipation, Komplementarität und Flexibilität*

Überlegungen und Analysen der hier vorgetragenen Art zu den spezifischen Merkmalen sozialer Dienstleistungen machen deutlich, wie wenig der Begriff „Kundenorientierung“, wie er üblicherweise verwendet wird, den hier stattfindenden Prozessen und Sachverhalten gerecht wird. Das „uno-actu-Prinzip“ verweist auf die enorme Bedeutung der Bereitschaft des Leistungsempfängers zur aktiven Beteiligung und Unterstützung im Hilfeprozeß. Von der Qualität und Intensität der Interaktion zwischen Leistungsanbieter und -adressat hängt in hohem Maße die Qualität und die Wirkung der Leistung ab. Und auf der anderen Seite zeigen sich aufgrund des doppelten Kundenbezugs und des doppelten Mandats sowie der daraus resultierenden nichtschlüssigen Tauschbeziehung und Multireferentialität von Hilfemaßnahmen Bedingungen, die einer unmittelbaren Responsivität zwischen den Bedürfnissen der Hilfeempfänger und der Gestaltung der Hilfen entgegenstehen. Natürlich finden wir soziale Dienste, deren Angebote den Vorstellungen der Nutzer entsprechen, jedoch führt die erhöhte Inanspruchnahme attraktiver Maßnahmen nicht zwingend zu einem besseren wirtschaftlichen Geschäftsergebnis der Einrichtungen. Erst wenn die steigende Nachfrage von den Leistungsfinanziers, die ja nicht mit den Nachfragern identisch sind, als Bedarf anerkannt wird, kann dies unter Umständen zu einer besseren finanziellen Ausstattung führen. Und wie aus den Analysen von FRASER zu erkennen ist, stellt die Bedarfsdefinition einen politischen Prozeß dar. Doch im Zuge der Qualitätsmanagementdebatte stoßen wir immer wieder auf die unkritische Übertragung einer Managementrhetorik und dazugehöriger Konzepte auf das Feld sozialer Dienstleistungen, wodurch die Gefahr einer Verschleierung des politischen Charakters von anerkanntem oder nicht anerkanntem Bedarf wächst. Dabei wird ein Dienstleistungsideal als Alternative zum bürokratielastigen sowie eingriffs- und kontrollorientierten Image der Einrichtungen postuliert, das die systembedingten Widersprüche nicht hinreichend beachtet und die Legitimationsproblematik Sozialer Arbeit vom Politischen ins Ökonomische verschiebt (vgl. MAY 1997).

Demgegenüber würde die Orientierung an Prinzipien wie Partizipation, Komplementarität und Flexibilität als Qualitätskriterien sicherstellen, daß Ansprüchen und spezifischen Merkmalen der Sozialen Arbeit Rechnung getragen würde.

### 5.1 *Partizipation*

Die Definition und Gestaltung von Programmen, Angeboten und Maßnahmen der Sozialarbeit findet in einem vielschichtigen Planungs- und Aushandlungsprozeß statt, an dem Instanzen der Sozialverwaltung, der Vereinigungen und Verbände der Leistungsanbieterseite und zum Teil Professionsvertreter beteiligt sind. In diesem Prozeß werden von seiten der Verwaltung Ansprüche auf Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit geltend gemacht, und bei den Leistungsanbietern und Professionsvertretern stehen zumeist eigene Finanzinteressen sowie Ansehens- und Machtgewinn im Vordergrund. Demgegenüber

rücken die Interessen der Adressaten an bedürfnisangemessenen Dienstleistungen schnell in den Hintergrund, weil für ihre authentische Artikulation keine Möglichkeit besteht. Sie sind im Definitionsprozeß weitgehend ausgegrenzt. Deswegen ist eine elementare Voraussetzung für mehr Partizipation, den Nutzern Wege zu eröffnen, das Definitionskartell aufzubrechen und eigene Vorstellungen einzubringen. Freilich setzt das voraus, daß die Nutzerseite nicht vereinzelt auftritt, sondern sich in irgendeiner Form institutionalisiert, um gemeinschaftlich ihre Interessen vertreten zu können. Ein Beispiel hierfür wären Beiräte, wie wir sie als Ausländer-, Senioren- oder Familienbeirat antreffen. Jedoch gibt es keine Beiräte, in denen sich die Personenkreise wiederfinden, die am stärksten von Kontrolle und Eingriff in der Sozialarbeit betroffen sind. Dies gilt für Wohnungslose wie Drogenabhängige. Und auch die Funktion von Psychiatriebeiräten ist umstritten. Das bedeutet, Beiräte finden wir am ehesten bei Personengruppen, deren Bedürfnisse politisch bereits eine gewisse Anerkennung gefunden haben und deren Verhalten sich im Rahmen dessen bewegt, was als gesellschaftliche Normalität akzeptiert ist.

Ein anderes Beispiel für den Zusammenschluß von Betroffenen stellen Selbsthilfegruppen dar. Ihre Stärke liegt sicherlich in der sehr unmittelbaren Artikulation von Bedürfnissen, die noch keine oder erst geringe gesellschaftliche Anerkennung besitzen. Ihre Schwäche dagegen liegt darin, daß sie in wesentlich geringerem Maße als Beiräte Zugang zu den Machtzirkeln der Angebotsplanung finden. Sie sind von professionellen Brückeninstanzen abhängig, die ihnen möglicherweise Zugangswege eröffnen. Unterstützung finden Selbsthilfegruppen im Kreis der Professionellen am ehesten dort, wo die professionelle Identität und Grundhaltung von einer Empowerment-Perspektive (vgl. STARK 1996) geprägt ist. „Leitfaden des Empowerment-Konzeptes – und das macht seine besondere Attraktivität aus – ist das Vertrauen in die Stärken der Menschen und der Glaube an ihre Fähigkeiten, Regie über das eigene Leben zu führen. Es formuliert damit eine programmatische Absage an den Defizit-Blickwinkel, der bis heute das Klientenbild der traditionellen psychosozialen Arbeit einfärbt“ (HERRIGER 1995, S. 34). Dabei wird von den Professionellen verlangt, die Sicherheiten fester Methoden und erprobter Settings in Frage zu stellen und reflexiv zu behandeln. Denn starre Vorgehensweisen verhindern es, sowohl situativ mit den divergenten Vorstellungen der Zielgruppen und -personen umzugehen als auch sich auf gemeinsame Entwicklungs- und Suchprozesse einzulassen.

## 5.2 Komplementarität

Im Feld der offenen, niedrigschwelligen Sozialarbeit mit Schwerpunkten in der Gemeinwesen- und Gruppenarbeit kann die Eröffnung von Möglichkeiten der Partizipation zu einer wesentlich verbesserten Abstimmung zwischen den Bedürfnissen der Adressaten und den Angeboten führen. Deutlich anders gestaltet sich die Frage nach mehr Responsivität in der Einzelfallhilfe. Hier stehen die Adressaten untereinander praktisch so gut wie nie in Kontakt. Sie können deshalb ihre Interessen auch nicht gemeinschaftlich organisieren; es gibt nur individuelle Beratungsprozesse zwischen einzelnen Klienten und Fachkräften.

Verlauf und Inhalt der Beratung sind durch ein hohes Maß an Intransparenz gegenüber Außenstehenden gekennzeichnet und können deshalb in ihrem materiellen Ergebnis von Dritten nur schwer beurteilt werden. Ob die Bedürfnisse der Adressaten innerhalb des Beratungsprozesses zu ihrem Recht kommen, hängt weitgehend von den praktizierten Methoden der Professionellen, zum anderen von deren Wertentscheidungen ab. Während der erste Aspekt wesentlich von der Qualifikation der Professionellen beeinflusst wird, bekommt beim zweiten deren Wertorientierung eine hohe Relevanz. Weil sich Sozialarbeit nicht in der Befriedigung von Kundenwünschen erschöpft, sondern unterschiedliche individuelle und allgemein-gesellschaftliche Ansprüche zu beachten hat, hängen Verlauf, Ausgestaltung und Ergebnis von Beratungen stark davon ab, vor welchem Wertehintergrund des Professionellen die aufeinandertreffenden und oft konfligierenden Interessen gewichtet werden. Problematisch wird dieser Zusammenhang von Werten und Beratungsprozeß vor allem dann, wenn der Wertehintergrund nicht explizit thematisiert wird. Denn aus dem Wertehintergrund entstehen persönliche Motivationen, die den Beratungsprozeß steuern, ohne daß für den Klienten ersichtlich wird, inwieweit hier fachliche Argumente und persönliche Motivlagen vermengt werden. Motivationen sind als primäres Steuerungsmoment sozialer Hilfeprozesse ungeeignet, weil Hilfe auf diese Weise mit Zwecken verbunden wird, die potentiell losgelöst sind von den Interessenlagen der Hilfesuchenden. Hilfe droht so zum Selbstzweck zu werden, wo sie eigentlich Mittel bleiben sollte. Natürlich sind Motivationen nicht zu verleugnen und spielen in der Sozialarbeit auf seiten aller Beteiligter eine wichtige Rolle. Doch bedürfen sie selbst der Steuerung durch Ziele, da sonst schnell Beliebigkeit oder gar Willkür entsteht (vgl. DRUDE 1994, S. 145).

Allerdings zeigen sich auch auf der Ebene der Zielbestimmung in der Sozialarbeit sehr schnell spezifische Probleme. Ziele lassen sich widerspruchsfrei und allgemeingültig nur sehr abstrakt als „Kindeswohl“ oder „Menschenwürde“ formulieren. Weitere Konkretisierungen sehen sich mit dem Problem konfrontiert, daß sich in posttraditionalen, pluralisierten Gesellschaften keine verbindlichen Lebensformen vorschreiben lassen. Allenfalls ex negativo können Zielbestimmungen erfolgen, indem konkretisiert wird, was nicht eintreten darf. Auf diesem Weg kommt der gesellschaftliche Normalisierungsauftrag in der Zielformulierung durchaus zum Zug, aber es ergeben sich aus den Negativformulierungen noch keine positiven handlungsleitenden Ziele. Nun wurden in der Sozialarbeit – und gerade bei Fachkräften, deren Schwerpunkt in der Beratung liegt – Vorkehrungen getroffen, um einer unreflektierten Übertragung eigener Wertvorstellungen und Motivationslagen auf den Beratungsprozeß Einhalt zu gewähren. Mittels Fallbesprechungen und Supervisionen soll die situative Ausdeutung von Einzelfällen nicht der Willkür des einzelnen überlassen bleiben, sondern im Rahmen von intersubjektiven Interpretationen Möglichkeiten einer Dezentrierung von Perspektiven geschaffen werden. Wiederum ausgegrenzt aus diesem Reflexionsprozeß bleibt allerdings die unmittelbare Sichtweise des Klienten. Responsivität im Sinne einer komplementären Annäherung von individuellen Klientenvorstellungen und professionellem Handeln können solche Vorkehrungen, die nur auf den Kreis der Fachkräfte bezogen sind, nicht leisten. „Eine solche wechselseitig einfühlsame Anpassung von professionellen Verhaltensanforderungen und individuellen Bedürfnissen

schließt ein einseitiges Dominieren professioneller Kriterien oder gar Eigeninteressen gegenüber Klientenwünschen aus. Allzuhäufig werden nämlich hilflos ratsuchenden Klienten vorschnell professionelle Lösungen übergestülpt, die der Experte aufgrund seiner weitgehenden Definitionsmacht von Problemlagen als effektiv beurteilt, deren wirklich langfristige Problemgerechtigkeit jedoch letztlich allein der Klient an seiner Person feststellen kann“ (WINDHOFF-HERITIER 1987, S. 238).

Wenn aber als allgemeingültig legitimierbare Ziele nur auf einer sehr abstrakten Ebene zu bestimmen sind, heißt das, daß eine wechselseitige Anerkennung von konkreten Zielen nur möglich ist, wenn der Adressat an der Zielformulierung adäquat beteiligt ist. Der Fokus richtet sich dann weniger auf die Materialität der Ziele, als vielmehr auf die Prozeduralität der Zielformulierung. Über prozedurale Festlegungen für die Zielbestimmung kann die Responsivität der Hilfen deutlich beeinflußt werden. Prominentestes Beispiel in der Sozialarbeit zur prozeduralen Zielbestimmung stellt das Hilfeplanverfahren gemäß § 36 KJHG dar.<sup>5</sup> Hier finden wir Kriterien zur Beteiligung der Leistungsadressaten, zur Fachlichkeit, zur Kooperation zwischen den Fachleuten und zur Evaluation der Maßnahmen. Den Kern der im § 36 KJHG festgelegten Normierungen sieht W. SCHEFOLD (1999, S. 7) in der gleichzeitigen Gültigkeit der Prinzipien von Fachlichkeit und Beteiligung. Indem für die Umsetzung von beiden ein Interaktionssystem festgeschrieben ist, wird die Beteiligung der Betroffenen tendenziell unabhängig von der Zufälligkeit der methodischen Kompetenz und professionsethischen Selbstverpflichtung von Fachleuten. Seine besondere Qualität erlangt der festgelegte Interaktionsprozeß im Hilfeplanverfahren zusätzlich dadurch, daß er mit einem subjektiven Rechtsanspruch auf Erziehungshilfe verknüpft ist. Mit der Verbindlichkeit des Verfahrens und dem Rechtsanspruch auf sehr konkrete Dienstleistungen wird der bestehenden Asymmetrie in Hilfeprozessen entgegengewirkt. Die Mündigkeit der Klienten kann von der Beratern nicht negiert werden, seine Autonomie wird durch die normierten Verfahrensrechte anerkannt, und somit muß die Eigenständigkeit des Leistungsadressaten und seine Ansprüche zwingend in die Festlegung und Ausgestaltung der Hilfen einfließen.

SCHEFOLD konstatiert deshalb: „Leistungsansprüche und Beteiligungsregeln konstituieren Sicherheit und Flexibilität moderner Hilfe“ (SCHEFOLD 1999, S. 11).

### 5.3 Flexibilität

Die Ablösung des alten, im Kern paternalistischen Wohlfahrtsmodells, das objektivierte Standards der Bedürftigkeit formuliert und mit Hilfe professionellen Expertentums die Subsumption der individuell geprüften Bedürftigkeit unter die vorgegebenen Kategorien vornimmt (vgl. FLÖSSER 1994, S. 15), darf sich

5 Während die Diskussion über Rolle und Stellenwert des Hilfeplans die Jugendhilfediskussion bereits seit Inkrafttreten des KJHG sehr stark beeinflußt, kommt es im Bereich der Sozialhilfe erst in jüngster Zeit zu parallelen Diskussionen. Hier rückt erst langsam ins Bewußtsein, daß über den neuformulierten § 17/2 auch im BSHG Anstöße für eine Hilfeplanung gesetzt wurden (vgl. BARTELHEIMER u.a. 1999; KUNTZ 1999).

nicht auf die Einbindung der Adressaten zur Zielbestimmung und Planung der Hilfen beschränken. Die Organisation der nachfolgenden Angebote und Maßnahmen muß konsequenterweise einen hohen Grad an Flexibilität aufweisen, um den sehr individuell konstruierten Hilfeplänen gerecht zu werden. Starre Angebotsformen entsprechen den Anforderungen einer bürokratischen Steuerung und kanalisieren die Ansprüche der Klienten. Sie kommen den Leistungsgewährern und -anbietern hinsichtlich ihrer Interessen nach Planungssicherheit und Wirtschaftlichkeit entgegen, unterwerfen aber den Leistungsadressaten schematischen Verhaltensanforderungen. Im Gegensatz zu sozialstaatlichen Transferleistungen zur Absicherung materieller Standardrisiken, wie im Fall von Krankheit, Unfall, Alter und neuerdings auch Pflegebedürftigkeit, machen deshalb Konditionalprogramme auf der Ebene von Humandienstleistungen wenig Sinn. „Werden Personen selbst, ihre Motivlagen, Deutungen, Wissensbestände und Kompetenzen zum Gegenstand von Hilfeleistungen erhoben, dann hängt deren Wirksamkeit zu einem erheblichen Teil von der Berücksichtigung der besonderen Lebenssituation und der spezifischen Merkmale des Einzelfalles ab“ (OLK/OTTO 1987, S. 7). Nur über eine personenbezogene Abstimmung und Ausgestaltung der Leistungen kommt es in der Regel zur notwendigen Motivierung und Aktivierung der Adressaten und als Folge davon auch zu höherer Effektivität und Effizienz von Hilfen.

Eine solche Perspektive deckt sich weitgehend mit dem, was in Konzepten zum Qualitätsmanagement unter Kundenorientierung ausgeführt wird. In der Jugendhilfe ist in den letzten Jahren bereits ein breiter Diskurs entstanden, der am Beispiel der Erziehungshilfen die Notwendigkeit flexibler Hilfen ausführlich erörtert (vgl. KLATETZKI 1994; PETERS 1997). Und auch im Kontext der Umsetzung des neuen Kindschaftsrechts stellen sich ähnliche Anforderungen (vgl. MÜNDER 1998). Solange es jedoch in der Macht von Leistungsorganisationen steht, ihr Angebot relativ unabhängig von den Bedürfnissen ihrer Zielgruppen zu entwerfen, weil eine mangelnde Responsivität keine negative Rückwirkungen auf die Finanzierung der Organisation hat, entsteht für die Einrichtungen und Dienste kein direkter Zwang zu mehr Flexibilität. Deshalb kann der Zusammenhang von Responsivität und Flexibilität nicht nur im Verhältnis von Leistungserbringer und -adressat thematisiert werden, sondern muß in Verbindung gebracht werden zu Fragen der Steuerung im Beziehungsgefüge von Anbietern, Nachfragern und Finanziers der Leistungen.

Partizipation, Komplementarität und Flexibilität stellen Kriterien dar, anhand derer Fragen nach der Responsivität und Kundenorientierung im Sozialbereich behandelt werden können. Entscheidend ist allerdings, daß dies auf eine Weise erfolgt, die den Spezifika der Sozialen Arbeit entspricht. Adressatenorientierung in der Sozialarbeit ist in einem anderen Bezugsrahmen abzuhandeln, als dies im Profitsektor der Fall ist. Die beschriebene Multireferentialität sozialer Dienstleistungen verdeutlicht die Ambivalenz des Kundenbegriffs und die Komplexität, die mit der Frage „Qualität für wen?“ verbunden ist. Die in der Sozialarbeit geführte Diskussion über Qualitätsmanagement konzentriert sich bislang noch zu sehr auf die Übertragbarkeit von Strategien und Techniken aus anderen gesellschaftlichen Feldern und ist eher zu unterkomplex. Vernachlässigt wird die Konfrontation dieser Techniken und Strategien mit den Besonderheiten des sozialen Sektors; nur dadurch würden aber die

Modifizierungen sichtbar, die notwendig wären, um den anders gearteten Ansprüchen gerecht zu werden. Zudem fehlen empirische Erkenntnisse, die geeignet wären, um das Qualitätsmanagementthema aus der Ebene der „Glaubenskriege“ herauszuholen. Besonders qualitativ ausgerichtete Studien hinsichtlich der Entwicklung und Umsetzung responsiver Hilfsmaßnahmen könnten die Qualität der Fachdiskurse deutlich verbessern.<sup>6</sup>

## Literatur

- BADELT, Ch.: Qualitätssicherung aus gesamtwirtschaftlicher und sozialpolitischer Perspektive. In: B. MAELICKE (Hrsg.): Qualitätsmanagement in sozialen Betrieben und Unternehmen. Baden-Baden 1996, S. 9–23.
- BADURA, P./GROSS, B.: Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in die Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen. München 1976.
- BARTELHEIMER, P. u.a.: Beratung in der Sozialhilfe – Zwischenergebnisse eines Modellprojekts. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 3 (1999), S. 92–96.
- BECK, U.: Risikogesellschaft. Frankfurt a.M. 1986.
- BERGER, P.A./HRADIL, St. (Hrsg.): Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile. Göttingen 1990.
- BOBZIEN, M./STARK, W./STRAUS, F.: Qualitätsmanagement. Alling 1996.
- BÖHNISCH, L./LÖSCH, H.: Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination. In: H.-U. OTTO/S. SCHNEIDER (Hrsg.): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. Bd. 2. Darmstadt/Neuwied 1973, S. 21–40.
- BOMMES, M./SCHERR, A.: Exklusionsvermeidung, Inklusionsvermittlung und/oder Exklusionsverwaltung. In: neue praxis 2 (1996), S. 107–123.
- BRÜLLE, H./REIS, C./REIS, H.-Ch.: Neue Steuerungsmodelle in der Sozialen Arbeit, In: C. REIS/M. SCHULZE-BÖING (Hrsg.): Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. Berlin 1998, S. 55–79.
- DRUDE, H.: Hilfe als Vertrag. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 7/8 (1994), S. 144–147.
- FLÖSSER, G.: Soziale Arbeit jenseits der Bürokratie. Neuwied u.a. 1994.
- FRASER, N.: Widerspenstige Praktiken. Macht, Diskurs, Geschlecht. Frankfurt a.M. 1994.
- GARTNER, A./RIESSAMN, F.: Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft. Zur politischen Ökonomie des tertiären Sektors. Frankfurt a.M. 1978.
- GROSS, P./BADURA, B.: Sozialpolitik und soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen. In: Ch. FERBER/F.-X. KAUFMANN (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik (Sonderheft 19 der KZfSS). Opladen 1977, S. 361–385.
- GROSS, P.: Die Verheißungen der Dienstleistungsgesellschaft. Soziale Befreiung oder soziale Herrschaft? Opladen 1983.
- HEINZE, R.G./OLK, Th./HILBERT, J.: Der neue Sozialstaat. Analyse und Reformperspektiven. Freiburg i.B. 1988.
- HERRIGER, N.: Empowerment – oder: Wie Menschen Regie über ihr Leben gewinnen. In: sozialmagazin 3 (1995), S. 34–40.
- ILLICH, I. u.a.: Entmündigung durch Experten. Reinbek 1979.
- JÜRGENS, A.: Der Vorrang ambulanter Hilfen nach § 3a BSHG in der durch das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts veränderten Fassung. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 12 (1996), S. 393–397.
- KLATEZKI, Th. (Hg.): Flexible Erziehungshilfen. Münster 1994.
- KUNTZ, R.: Hilfeplanung im Sozialamt – ein wichtiges Instrument für die Erreichung von mehr Effektivität und Effizienz in der Sozialhilfe. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 3 (1999), S. 71–75.
- LUHMANN, N.: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München/Wien 1981.
- LUHMANN, N./SCHORR, K.-E.: Das Technologiedefizit der Erziehung und die Pädagogik. In: N. LUHMANN/K.-E. SCHORR (Hrsg.): Zwischen Technologie und Selbstreferenz. Frankfurt a.M. 1982, S. 11–40.
- MAY, M.: Kritik der Dienstleistungsorientierung in der sozialen Arbeit. In: neue praxis 4 (1997), S. 371–378.

6 Als positives Beispiel sei hier die Studie von W. SCHEFOLD u.a. (1999) zum Hilfeplanverfahren genannt.



- MERCHEL, J.: Sozialverwaltung oder Wohlfahrtsverband als „kundenorientiertes Unternehmen“: ein tragfähiges, zukunftsorientiertes Leitbild? In: *neue praxis* 4 (1995), S. 325–340.
- MÜNDER, J.: Das neue Kindschaftsrecht. München 1998 (Schriftenreihe des Sozialpädagogischen Instituts im SOS-Kinderdorf e.V.).
- OLK, Th.: Abschied vom Experten. Sozialarbeit auf dem Weg zu einer alternativen Professionalität. Weinheim/München 1986.
- OLK, Th.: Jugendhilfe als Dienstleistung. In: *Widersprüche* 53 (1994), S. 11–33.
- OLK, Th./OTT, H.-U.: Institutionalisierungsprozesse sozialer Hilfen – Kontinuitäten und Umbrüche. In: Th. OLK/H.-U. OTTO (Hrsg.): *Soziale Dienste im Wandel*. Bd.1. Neuwied/Darmstadt 1987, S. 1–23.
- PETERS, F.: Probleme von und mit flexiblen, integrierten Erziehungshilfen: Eine Zwischenbilanz. In: *neue praxis* 4 (1997), S. 313–327.
- REIS, C./SCHULZE-BÖING, M.: Einleitung: Neue Steuerungsmodelle für die Produktion sozialer Dienstleistungen? Folgerungen aus einem produktiven Mißverständnis. In: C. REIS/M. SCHULZE-BÖING (Hrsg.): *Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen*. Berlin 1998, S. 9–31.
- SCHFOLD, W.: Sozialstaatliche Hilfen als „Verfahren“. Pädagogisierung der Sozialpolitik – Politisierung Sozialer Arbeit. In: R. FATKE/W. HORNSTEIN/Chr. LÜDERS/M. WINKLER (Hrsg.): *Erziehung und sozialer Wandel. Brennpunkte sozialpädagogischer Forschung, Theoriebildung und Praxis*. In: *Zeitschrift für Pädagogik*, 39. Beiheft (1999), S. 277–290.
- SCHFOLD, W. u.a.: Elternbeteiligung an Hilfeplanverfahren und Hilfeprozessen. Eine Evaluationsstudie. Frankfurt a.M. 1999.
- SCHWABE, M.: Wer sind unsere Kunden? Wie definieren sich unsere Aufträge? Worin bestehen unser Leistungen? In: *Widersprüche* 1996, S. 11–29.
- SPIEGEL, H.v.: *Aus Erfahrung lernen*. Münster 1993.
- SPIESS, C.K./WAGNER, G.: Rechtsanspruch per Gutschein. In: *Socialmanagement* 5 (1997), S. 7–11.
- STARK, W.: Empowerment. Neue Handlungskompetenzen in der psychosozialen Praxis. Freiburg i.B. 1996.
- WIDERSPRÜCHE: Dienstleistung, Befreiung aus feudaler Entmündigung? Heft 52 (1994) (a).
- WIDERSPRÜCHE: Jugendhilfe als Dienstleistung – Jenseits von Kontrolle und Herrschaft? Heft 53 (1994) (b).
- WIDERSPRÜCHE: Klienten, Kunden, Könige oder: Wem dient die Dienstleistung? Heft 59 (1996).
- WILLKE, H.: *Systemtheorie II: Interventionstheorie*. Stuttgart/New York 1996.
- WINDHOFF-HÉRITIER, A.: Responsive Sozialpolitik. Aspekte eines politischen Prozesses. In: Th. OLK/H.-U. OTTO (Hrsg.): *Soziale Dienste im Wandel*. Bd. 1. Neuwied/Darmstadt 1987, S. 231–249.

### Abstract

In the debate on quality management, which has increasingly gained in importance in the social sector, too, the concept of the customer and the issue of social work being considered part of the services sector play a crucial role. In this – thus the author's central thesis – not enough attention is paid to the dangers inherent in a rash transfer of the customer concept common in the profit-oriented services sector onto the field of social services. The uncritical transfer of a management rhetoric and its accompanying concepts taking place in the course of the debate on quality threatens to blur the divergent character of customer-supplier-structures in social work because the postulated services ideal neglects the system-inherent contradictions which emerge due to the double mandate and the double customer relation of social services. In order to better meet the complexity of the customer concept and to reach a higher degree of responsiveness in the concrete planning of social support, the author proposes to give greater attention to the aspects participation, complementarity, and flexibility as quality criteria of social work.

### Anschrift des Autors

Werner Nülle, Sozialreferat der Landeshauptstadt München,  
ASD-Leitung/Grundsatzplanung, Orleansplatz 11, 81667 München